Auszug aus der Dissertation:

„DIE STELLUNG DES REICHSPRÄSIDENTEN ZUR REICHSREGIERUNG

nach der Verfassung vom 11. August 1919“

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

des

Referendars Falk Ruttke.

1921
W. Kersten vorm. K. Pritschow, Halle
Harz 52.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41534918_0302

Die deutsche Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 kennt sowohl einen weiteren Begriff der Reichsregierung wie einen engeren. Dies ergibt sich daraus, daß im dritten Abschnitt des ersten Hauptteils Reichspräsident und Reichsregierung gegenübergestellt werden, während sie im Abschnitt selbst zusammen behandelt werden. Demnach gehört der Reichspräsident zur Reichsregierung im weiteren Sinne; zur Reichsregierung im engeren Sinne gehören nach Art. 52 nur der Reichskanzler und die Reichsminister. Tatsächlich stehen dem Reichspräsidenten nur einzelne Regierungsbefugnisse zu. Daher ist die Trennung in der Ueberschrift des dritten Abschnittes berechtigt.

Die wichtigste staatsrechtliche Funktion des Reichspräsidenten ist die Ernennung des Reichskanzlers; denn dieser ist durch die Verfassung besonders ausgezeichnet. Er ist Ministerpräsident und hat als solcher einen bestimmenden Einfluß auf die Zusammensetzung der Reichsregierung. Außerdem ist er derjenige, welcher die Richtlinien der Politik bestimmt. In der Ernennung des Reichskanzlers ist der Reichspräsident zwar formell frei, aber materiell an die Vorschrift des Art. 54 gebunden. Ebenso steht es mit der Entlassung. Da beides in Ausübung der Staatshoheit vorgenommene Handlungen sind, bedürfen sie der Gegenzeichnung. Als derjenige, der gegenzeichnen muß, kann nur ein Reichskanzler oder sein Stellvertreter in Frage kommen. Deshalb wird es bei allen nur denkbaren Fällen in der Handhabung der Gegenzeichnung vorkommen, daß entweder zwei Reichskanzler vorhanden sind oder gar keiner, und dann jemand gegenzeichnet, der noch nicht Reichskanzler ist. Da eine Ernennung ohne Gegenzeichnung nicht möglich ist, so muß zugegeben

werden, daß es hier eine befriedigende Lösung nicht gibt. Der Reichskanzler ist ferner dadurch, daß er als Stellvertreter des Reichspräsidenten von der Verfassung bestimmt ist, vor den übrigen Mitgliedern der Reichsregierung besonders ausgezeichnet. Er vertritt das Staatsoberhaupt nur dann, wenn es für kürzere Zeit verhindert ist. Der Reichskanzler bleibt, trotzdem er die Funktionen des Reichspräsidenten ausübt, Reichskanzler und unterliegt daher den Vorschriften der Art. 54 und 59. Er muß also zurücktreten, wenn ihm das Vertrauen durch einen Reichstagsbeschluß ausdrücklich entzogen wird, ist aber in der Wahrnehmung der Funktionen des Reichspräsidenten nicht verhindert, wenn er vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich angeklagt wird, wie man für den Reichspräsidenten analog Art. 43 Abs. 2 annimmt. Die Verfassung enthält keine Bestimmungen darüber, wer zu entscheiden hat, wann der Fall der Verhinderung kürzerer Dauer vorliegt. Im Zweifelsfalle muß diese Entscheidung der Reichskanzler treffen. Der Reichstag hat keinen unmittelbaren Einfluß darauf, sondern kann nur gemäß Art. 33 handeln. Der Stellvertreter des Reichspräsidenten ist, wie der Regent in der konstitutionellen Monarchie, selbständig und unterliegt in der Zeit, in der er das Staatsoberhaupt vertritt, nicht dessen Anordnungen. Auch ist er ihm nicht verantwortlich. Die in der Verfassung vorgesehene Stellvertretung bezieht sich nur auf die Vertretung im ganzen und nicht bei der Vornahme einzelner Handlungen. Hier hat der Reichspräsident volle Handlungsfreiheit. Reichspräsident und Reichskanzler sind auf gemeinsame Arbeit angewiesen. Ihre Aufgaben sind von der Verfassung verschieden festgelegt. Daher ist es nicht möglich zu behaupten, daß die Stellung des einen stärker oder schwächer sei. Der Reichspräsident ist das Staatsoberhaupt und als solches hat er, um ein Bild zu gebrauchen, den Motor der Staatsmaschine anzuwerfen, während der Reichskanzler, der der oberste Beamte des Reiches ist, für geordneten Gang der Maschine zu sorgen hat.

In der Ernennung der Reichsminister ist der Reichspräsident nicht frei, sondern an den Vorschlag des Reichskanzlers gebunden. Das heißt nicht, daß ersterer die ihm vorgeschlagenen Persönlichkeiten ernennen muß. Die Bedeutung der Worte: „auf seinen Vorschlag" in Art. 53 ist nur die, daß die Ernennung in Uebereinstimmung mit dem Reichskanzler erfolgen soll, da dieser als Ministerpräsident auf ein Zusammenarbeiten mit den Reichsministern angewiesen ist. Stimmt der Reichspräsident dem Vorschlag nicht zu, so muß der Reichskanzler einen neuen machen, oder von sich aus zurücktreten, wenn er nicht vom Reichspräsidenten entlassen werden will. Ein Zwang kann von keiner Seite ausgeübt werden. Außer der Bindung an den Vorschlag des Reichskanzlers muß der Reichspräsident noch das parlamentarische System berücksichtigen, d. h. er darf keinen Minister ernennen, der nicht das Vertrauen des Reichstags besitzt. Das Vorschlagsrecht bezieht sich nicht nur auf die Ernennung der Reichsminister, sondern auch auf die Entlassung, wie sich aus der Stellung der Worte „auf seinen Vorschlag" in Art. 53 ergibt. Auch hier handelt es sich nur um eine freiwillige Willensübereinstimmung. Der Reichspräsident muß dabei aber Art. 54 berücksichtigen. Die Reichsminister können ohne Zustimmung des Reichskanzlers ihre Entlassung fordern, da ihnen nicht zugemutet werden kann, länger im Amt zu bleiben, wenn sie keine Verantwortung mehr übernehmen zu können glauben. Ernennung und Entlassung der Reichsminister bedürfen der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, da hier stets Richtlinien der Politik in Frage stehen. Die Anzahl der Ministerien ist in der Verfassung nicht festgelegt. Nur gelegentlich werden genannt: Reichspostminister, Reichsfinanzminister, Minister der Reichseisenbahnen. Dem Reichspräsidenten steht als Staatsoberhaupt zu, die Organisation der Reichsregierung zu bestimmen — er hat von diesem Recht schon mehrfach Gebrauch gemacht. Die Einrichtung neuer Ministerien findet ihre Grenze darin, daß die Ausgaben, die für sie nötig sind, vom

Reichstag durch Gesetz bewilligt werden müssen. Deshalb hat auch der Reichsrat mittelbar auf die Errichtung neuer Ministerien gewissen Einfluß.

Der Reichspräsident muß bei Ernennung und Entlassung der Reichsregierung stets Art. 54 berücksichtigen. Er ist aber nicht darauf angewiesen, die Mitglieder der Reichsregierung dem Reichstage zu entnehmen, sondern es kommt nur darauf an, daß die zu Ernennenden das Vertrauen des Reichstags besitzen. Dieses genießen sie solange, bis es ihnen durch ausdrücklichen Beschluß des Reichstags entzogen wird. Der Rücktritt eines einzelnen Ministers infolge eines Mißtrauensvotums muß nicht den des ganzen Kabinetts zur Folge haben. Die von einem Mißtrauensvotum betroffenen Mitglieder der Reichsregierung scheiden nicht ipso iure aus dem Amt aus, sondern sind nur rechtlich verpflichtet, dem Reichspräsidenten ihr Entlassungsgesuch zu unterbreiten. Durch Art. 54 ist das parlamentarische System eingeführt. Es soll eine enge Verbindung zwischen Reichspräsident, Reichsregierung und Reichstag herstellen und verhindern, daß diese nicht in unverbundener Gegensätzlichkeit nebeneinander stehen. Durch das Erfordernis der Gegenzeichnung wird noch ein zweites Band zwischen diesen Faktoren geflochten. Der Reichskanzler zeichnet gegen, sofern Richtlinien der Politik in Frage stehen, während im übrigen die zuständigen Fachminister zeichnen. Dies ist eine Folge der Bestimmungen in Art. 56. In der Praxis wird nach anfänglicher Schwankung die Gegenzeichnung so, wie oben festgestellt ist, ausgeübt. Der Gegenzeichnung unterliegen nun alle in Ausübung der Staatshoheit vorgenommenen Handlungen. Die Verfassung kennt keine Ausnahme, weder für die Ernennung des Reichskanzlers, noch für die Auflösung des Reichstags, noch dafür, daß der Reichspräsident ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz vor seiner Verkündung zum Volksentscheid bringen kann. Wenn die Reichsverfassung sagt: „Alle Anordnungen und Verfügungen", so kommt es ihr nicht auf die Unterscheidung dieser beiden Begriffe an, sondern

darauf, alle nur denkbaren Regierungshandlungen des Reichspräsidenten zu erfassen. Dagegen unterliegen private Handlungen und Aeußerungen des Reichspräsidenten, wie Dankschreiben an ausscheidende Minister, verdienstvolle Persönlichkeiten u. ä. mehr, nicht der Gegenzeichnung. Die Gegenzeichnung legt Zeugnis davon ab, daß eine Willensübereinstimmung zwischen Reichspräsident und Reichskanzler zustande gekommen ist. Sie wirkt also nicht konstitutiv, sondern deklaratorisch. Daher ist die Gegenzeichnung nicht der Entstehungsgrund der Verantwortlichkeit, sondern die Billigung der präsidialen Regierungshandlung. Infolgedessen tragen die Mitglieder der Reichsregierung auch die Verantwortung für mündliche Handlungen und Unterlassungen des Reichspräsidenten. Die Gegenzeichnung deckt den Reichspräsidenten nur politisch (unbeschadet des Art. 43 Abs. 2), trotzdem kann er aus Art. 59 belangt werden. Außer der Verantwortung, die verfassungsrechtlich geregelt ist und sich auf die gegenüber dem Reichstag bezieht, läßt sich noch eine solche des Reichskanzlers und der Reichsminister gegenüber dem Reichspräsidenten feststellen. Letzterer kann sie dadurch zur Geltung bringen, daß er sie entläßt. Das Staatsoberhaupt und die Reichsregierung im engeren Sinne sind auf enges Zusammenarbeiten angewiesen. Daher kann der Reichspräsident an den Sitzungen des Kabinetts teilnehmen, und zwar gebührt ihm dann als Staatsoberhaupt der Vorsitz. Im übrigen ist seine Teilnahme staatsrechtlich ohne Einfluß. Ein Stimmrecht besitzt er nicht. Er kann jederzeit mit den Mitgliedern der Reichsregierung eine Beratung veranlassen. Trotzdem kann er nicht als Vorgesetzter der Reichsregierung gelten. Das Verhältnis zwischen beiden muß von politischem und persönlichem Taktgefühl beherrscht sein. Die Geschäftsordnung der Reichsregierung, die vielleicht einige Vorschriften für den Verkehr mit dem Reichspräsidenten bringen wird, ist bisher noch nicht erlassen. Sie bedarf nach der Verfassung der Genehmigung des Reichspräsidenten. Durch diese Vorschrift soll ver-

hindert werden, daß in die Geschäftsordnung Bestimmungen aufgenommen werden, die in die verfassungsmäßigen Rechte des Reichspräsidenten eingreifen.

Da auch die Reichstagsauflösung und das Recht, ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz vor seiner Verkündung zum Volksentscheid zu bringen, der Gegenzeichnung unterliegen, ist es dem Reichspräsidenten außerordentlich schwer gemacht, dann einzugreifen, wenn es gerade am nötigsten ist; denn die Mitglieder der Reichsregierung, die die Gegenzeichnung dieser Regierungshandlungen vornehmen müssen, sind der Vertrauensmännerausschuß des Parlaments und das ist gerade der Gegner des Reichspräsidenten. Infolgedessen kann letzterer nur allzu leicht im Konfliktfalle mit dem Reichstag in eine gewisse Abhängigkeit von der Reichsregierung geraten. Für gewöhnlich wird die Erzielung einer Einigung zwischen Reichspräsident und Reichsregierung keine Schwierigkeiten bereiten. Trotz dieser gewissen Abhängigkeit ist der Reichspräsident, wenn er von den wenigen Rechten, die ihm die Verfassung gewährt, wirklich Gebrauch macht, nicht nur eine dekorative Figur. Die Erfahrung wird zeigen, ob das Staatsoberhaupt des Deutschen Reiches den Aufgaben, die ihm durch die Verfassung vom 11. August 1919 zugewiesen sind, gerecht werden kann.